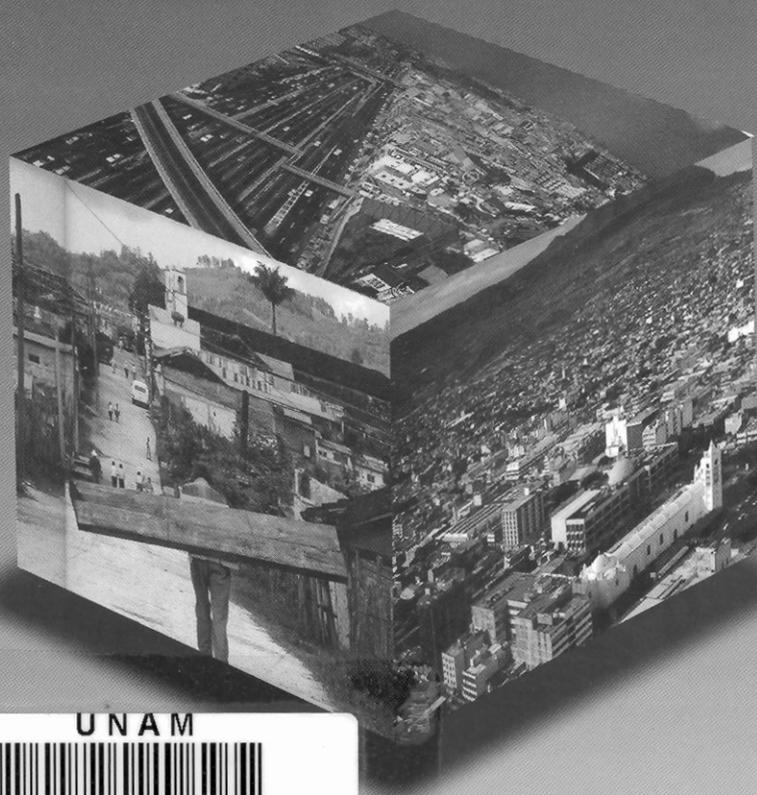


Alfredo Delgado  
Manuel Perló

# El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México



UNAM



47460

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



333.33772  
D331e

Delgado, Alfredo

El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México/Alfredo Delgado, Manuel Perlo.-- Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C.; Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

138 p.

Incluye bibliografía

ISBN: 970-669-019-0

1. Suelo urbano - México - Investigación 2. Mercado del suelo urbano- México Investigación 3. Suelo urbano- México- Aspectos políticos 4. Política urbana- México- Investigación 1. Perló, Manuel, coaut. It..



*Edición y corrección:* Cynthia Godoy Hernández

*Diseño y cuidado de la edición:* Luis Alberto Martínez López

*Formación y tipografía:* Xiomara Espinoza Velázquez

*Primera edición 2000*

D.R. © Lincoln Institute of Land Policy

D.R. © El Colegio Mexiquense, A.C.

Ex hacienda Santa Cruz de los Patos, Zinacantepec, México

Correspondencia:

Apartado postal 48-D, Toluca 50120, México, MÉXICO

E-mail: public@cmq.colmex.mx

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables, la persona que infrinja esta disposición, se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

*Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico*

**ISBN 970-669-019-0**

# ÍNDICE



	pág.
AGRADECIMIENTOS .....	13
PRESENTACIÓN .....	15
PRIMERA PARTE: EL CONOCIMIENTO DEL MERCADO DEL SUELO URBANO	
I. Desarrollo de los estudios sobre el mercado del suelo urbano en México, 1940-1998 .....	19
1. Periodización y enfoque disciplinario .....	19
2. Enfoques teóricos y metodologías empleados en los estudios .	25
3. Fuentes de información empleadas en los estudios .....	28
4. Unidad de análisis territorial empleada en los estudios .....	30
II. Factores que han influido en el desarrollo de los estudios sobre el mercado del suelo urbano .....	31
1. Débil presencia de la ciencia económica en el análisis del mercado del suelo .....	32
2. Falta de articulación entre teoría y análisis empírico .....	34
3. Sobreestimación de los mecanismos no-mercantiles de acceso al suelo .....	37
4. Prejuicios ideológicos en el estudio del mercado .....	38
5. Escaso empleo de metodologías adecuadas y rigurosas .....	38
6. Carencia y/o poca accesibilidad a la información .....	40

ADULTERIO  
MEXICO

III. Grado de conocimiento sobre el mercado y su influencia en la formulación de políticas públicas sobre suelo urbano . . . . .	41
1. Diseño y evaluación de programas nacionales de suelo urbano	42
2. La actualización de los sistemas de cobro de impuestos a la propiedad raíz . . . . .	46
CONCLUSIONES . . . . .	50
SEGUNDA PARTE: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL	
I. Reseña de los trabajos sobre el mercado de suelo urbano en México . . . . .	53
II. Reseña de los documentos oficiales . . . . .	113
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	120

## PRESENTACIÓN

**L**OS OBJETIVOS CENTRALES DEL presente trabajo son: ofrecer una evaluación de los estudios que se han hecho en México sobre el tema del mercado del suelo urbano desde 1940 a la fecha, explorar algunas de las causas que han determinado el nivel de desarrollo alcanzado, y sopesar algunas de las consecuencias que ha tenido esta base de conocimiento sobre las políticas gubernamentales de suelo urbano. De igual manera, nos interesa poner a disposición de los lectores la síntesis de todos los trabajos recopilados a lo largo del estudio para su consulta en futuras investigaciones.

Una de las evidencias básicas que se desprenden de nuestra indagación es que a pesar del evidente auge que experimentaron en México las publicaciones sobre temas urbano-regionales (al igual que en toda América Latina), especialmente durante la década de los ochenta, el estudio particular del mercado del suelo urbano ha recibido menor atención. Sin embargo, el problema fundamental que encontramos no es de orden cuantitativo sino especialmente cualitativo. A manera de conclusión inicial, podemos afirmar que los trabajos bien desarrollados, con rigor metodológico, fundamentación empírica y consistencia teórica, constituyen una minoría dentro del conjunto de lo producido. Hay sin duda trabajos muy valiosos, que han abierto líneas de conocimiento originales y han aportado conocimientos novedosos sobre la materia, pero consideramos que no son la mayoría. En cambio, encontramos un gran volumen de publicaciones que poseen un carácter ensayístico, con débil o nula fundamentación empírica, animados más por propósitos de denuncia que de análisis, y que no aportan nuevo conocimiento. Se observa que el estudio del mercado del suelo permanece como un tema subsidiario a otros más

importantes (irregularidad de la tenencia, vivienda, expansión urbana, cambio en los usos del suelo), y son escasos los estudios sobre el mercado mismo (precios, compra-ventas, evolución en el tiempo, tipo de competencia). La noción de mercado sigue causando rechazo en muchos investigadores, ya que se piensa que estudiarlo es convalidarlo.

Esta situación, de suyo preocupante, resulta además inquietante porque ha repercutido negativamente en el saber que existe sobre el tema. En efecto, nuestro conocimiento general del mismo es limitado y fragmentario; es decir, si bien tenemos conocimientos sobre algunos aspectos del funcionamiento del mismo (en particular del mercado de tierras irregulares), lo cierto es que subsisten grandes lagunas sobre cuestiones básicas, como el comportamiento de los precios reales a lo largo del tiempo, la segmentación de los submercados, la relación entre mercado formal e informal, la identidad de los factores que lo determinan, y la explicación del funcionamiento heterogéneo y desigual del mercado del suelo en una ciudad y/o su comparación con distintos centros urbanos. Estas limitaciones cognoscitivas no sólo han alimentado la construcción y difusión de un paradigma del mercado del suelo que adolece de muchos sesgos, sino que también han llevado a que los agentes sociales, económicos, públicos y políticos que toman decisiones en relación con el mismo (compra-venta, políticas públicas, programas políticos), lo hagan sobre bases endebles, lo que ha ocasionado frecuentemente la adopción de políticas y estrategias limitadas y/o equivocadas.

Las limitaciones existentes en nuestro conocimiento del mercado se explican por una serie de razones de carácter teórico, metodológico, profesional y hasta ideológico que imperan en gran parte de la investigación urbana y regional en México, a las cuales haremos referencia en este trabajo. No obstante lo anterior, creemos que hoy existen condiciones (centros de investigación consolidados, interés por el tema, mayor acceso a la información, contacto con otras experiencias internacionales, creciente debate) para transitar a una etapa superior de maduración y consolidación en este campo tan importante.

Además del objetivo general del estudio, existen determinados propósitos específicos que nos interesa alcanzar. Queremos conocer no sólo la dimensión cuantitativa de la producción existente, sino también, ante todo, entender los alcances metodológicos y de conocimiento que se han logrado desarrollar. En este sentido, centramos la evaluación de los textos en la exploración tanto de sus propuestas metodológicas

como de la consulta de fuentes y la confiabilidad de sus resultados. Otra meta es indagar si existe un campo de estudio y debate consolidado sobre la cuestión; es decir, si los trabajos se han ido integrando a un cuerpo de conocimientos compartido por el grueso de los investigadores, cuyos resultados se discutan y pongan a prueba.

Para llevar a cabo el presente análisis se realizó una búsqueda sistemática de todos los trabajos publicados sobre dicha materia desde 1940 a la fecha. Se identificaron 76 trabajos publicados<sup>1</sup>, que de manera sustancial consideran el tema del mercado del suelo urbano en sus contenidos. Asimismo, se decidió revisar seis documentos públicos (una ley federal, dos planes nacionales de desarrollo urbano y tres programas nacionales de suelo) que hacen referencia directa al tema.

Se emplearon varios criterios y procedimientos para buscar y seleccionar dichos trabajos. El primer paso fue definir el universo de estudio. Dado que existe una gran cantidad de investigaciones y publicaciones que tienen como tema general el suelo urbano (usos, tenencia, planificación, regularización, normatividad, disponibilidad), se decidió que para los fines del presente estudio nos interesaban únicamente aquellos trabajos que se han ocupado de analizar sistemáticamente algún aspecto del funcionamiento del mercado del suelo, aun cuando éste no sea su tema central, lo que permitió acotar considerablemente nuestro campo de estudio. En cuanto a la delimitación geográfica, se eligieron únicamente los trabajos sobre ciudades mexicanas o bien estudios comparativos internacionales que incluyeran un caso de México. Se decidió considerar exclusivamente investigaciones publicadas ya sea por instituciones académicas, organismos profesionales especializados o instituciones oficiales con reconocimiento y prestigio.

Se incluyeron también las tesis de posgrado; sin embargo, dejamos fuera las tesis de licenciatura, ya que su revisión exhaustiva requería un esfuerzo que demandaba tiempo y recursos que quedaban fuera del alcance de la presente investigación. No obstante, estamos conscientes de la existencia de trabajos de grado que han realizado

<sup>1</sup> En algunos casos los capítulos que conforman un libro se consideraron por separado debido a que analizan aspectos distintos de la temática de nuestro interés.



aportes importantes al campo de conocimiento<sup>2</sup>. Por lo que concierne al recorte temporal de estudio, se decidió partir de 1940, ya que antes de este año era poco probable que se encontrara una producción abundante.

El presente trabajo está integrado de la siguiente manera. La primera parte incluye una descripción y análisis del material revisado. Se presentan cuatro cuadros analíticos que clasifican los trabajos de acuerdo con su origen disciplinario, el enfoque teórico utilizado, el tipo de fuentes consultadas y la cobertura territorial de las investigaciones. También se analizan las posibles causas que han determinado el nivel de desarrollo alcanzado hasta el presente y se sopesan algunas de las consecuencias que ha tenido el mismo sobre la toma de decisiones dentro del sector público en materia de política de suelo urbano. Finalmente, se incluye un apartado donde se presentan un conjunto de conclusiones de carácter general, que se complementa con algunas ideas de carácter prescriptivo que contribuyan al desarrollo futuro de este campo de conocimiento.

La segunda parte consiste en la presentación de una breve síntesis de cada uno de los 76 trabajos identificados, de manera que el lector logre ubicar claramente los alcances y límites de cada investigación y se percate de la orientación y tratamiento que los autores le dan al tema en sus respectivas investigaciones. Cabe aclarar que se trató de elaborar las reseñas con la menor carga subjetiva; es decir, se evitó, en lo posible, comentar los trabajos para que el lector tenga un reporte del contenido de los mismos y no una opinión que eventualmente distorsione su percepción de éstos. También se incluye una reseña de los principales documentos gubernamentales que se ocupan del tema del mercado del suelo a partir de 1976.

Quisiéramos señalar, por último, que si bien las ideas aquí planteadas corresponden enteramente a la experiencia mexicana, esperamos que algunas de las reflexiones resulten pertinentes para el contexto latinoamericano y sirvan para estimular un debate tan necesario en la región.

<sup>2</sup> Véanse las tesis de licenciatura de Rocío Corona (1983), y Fernando Bejarano y Gabriela Lugo (1981), entre otros.